



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Technické služby města Pelhřimova, příspěvková organizace**, se sídlem Myslotínská 1740, Pelhřimov, zastoupená Mgr. Filipem Lederem, advokátem se sídlem Opletalova 1284/37, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 7. 2016, čj. 31389/16/5000-10610-711414, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 8. 2017, čj. 51 A 28/2016-59,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně je příspěvkovou organizací zřízenou městem Pelhřimov, která provádí sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu pro svého zřizovatele. Tato její hlavní činnost nespadá pod regulaci zákona č. 562/1990 Sb., o cenách. Žalobkyně provádí rovněž vedlejší ekonomickou činnost, v rámci níž poskytuje uvedené služby také pro „firmy a organizace“, tj. pro podnikatelské subjekty a další právnické osoby (např. školu či bytové družstvo). Tato její ekonomická činnost byla v rozhodném období regulována zákonem o cenách. Kalkulovaná cena „firmám a organizacím“, kterou žalobkyně zpracovala pro období let 2013 a 2014, se skládala z vícera následujících položek:

- a) vstupní částka (tvořená recyklačním poplatkem, zákonným poplatkem, poplatkem za likvidaci odpadu a poplatkem za přepravu odpadu);
- za rok 2013 činil poplatek za likvidaci odpadu částku 530 Kč/t a za přepravu odpadu částku 230 Kč/t;

- b) 80% podíl na 21% sazbě DPH počítaný ze vstupní částky (což žalobkyně zdůvodnila tím, že z daňového hlediska má nárok na odpočet DPH pouze v této poměrné výši, která odpovídá rozsahu její ekonomické činnosti a vychází z § 75 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty; dále jen „poměrná část DPH“); a
- c) 10% zisk počítaný ze vstupní částky a poměrné části DPH.

Likvidaci a přepravu odpadu zajišťovala pro žalobkyni společnost .A.S.A., spol. s r. o. (nyní FCC Česká republika, s. r. o.; dále jen „A.S.A.“). Z účetnictví žalobkyně vyplynulo, že v prvním pololetí 2013 ji .A.S.A. účtovala za likvidaci odpadu částku 447 Kč/t a v druhém pololetí 2013 částku 450 Kč/t. Za přepravu odpadu pak .A.S.A. žalobkyni účtovala v roce 2013 částku 160 Kč/t.

[2] Rozhodnutím ze dne 8. 4. 2016 uložil Specializovaný finanční úřad (SFÚ) žalobkyni podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách pokutu ve výši 600 000 Kč za správní delikt ve smyslu § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Toho se žalobkyně měla dopustit tím, že sjednala a požadovala v letech 2013 a 2014 ceny za sběr, přepravu, třídění a odstraňování komunálního odpadu, jejichž výše a kalkulace nejsou v souladu s podmínkami věcného usměrňování podle § 6 odst. 1 zákona o cenách. SFÚ žalobkyni vytknul následující pochybení. Zaprvé, náklady na likvidaci a přepravu odpadu kalkulované „firmám a organizacím“ za rok 2013 byly vyšší, než je náklad ekonomicky oprávněný a doložitelný z účetnictví. Zatímco v roce 2013 byl „firmám a organizacím“ kalkulován poplatek za likvidaci ve výši 530 Kč/t a za přepravu ve výši 230 Kč/t, .A.S.A. žalobkyni účtovala za likvidaci pouze částku 447 Kč/t v prvním pololetí, 450 Kč v druhém pololetí a za přepravu částku 160 Kč/t. SFÚ konstatoval, že ačkoliv se žalobkyně řídila částkami sjednanými v dodatku k obchodní smlouvě se společností .A.S.A. stanovujícím cenu již od 1. 1. 2010, měla reagovat na dlouhodobé opakované snížení cen za svoz a likvidaci odpadů a zajímat se o důvody, které společnost .A.S.A. k tomuto snížení vedly. V případě změn nezvratného charakteru měla provést aktualizaci kalkulací cen pro „firmy a organizace“. Za dostatečný přetrvávající časový signál změny cen fakturovaných společností .A.S.A., na který měla žalobkyně reagovat, SFÚ označil dva měsíce. Zadruhé, SFÚ vyhodnotil jako nesprávný postup žalobkyně, která do kalkulované ceny v roce 2013 a 2014 zahrnula *poměrnou část DPH*; ani v tomto případě se nejednalo o ekonomicky oprávněný náklad ve smyslu zákona o cenách. Kupujícími za ceny vzešlé z dotčených kalkulací byly výhradně podnikající a právnické osoby a jednalo se o ryze ekonomickou činnost ve smyslu § 5 zákona o DPH, u níž správce daně uznává nárok na odpočet DPH v plné výši. Poměrnou část DPH nadto nelze označit za účetně doložitelný náklad, protože na příslušných účtech se vedou vždy jen náklady bez jakéhokoliv podílu DPH. SFÚ v prvostupňovém rozhodnutí hodnotil také další položku, z níž se skládala kalkulovaná cena, a to zisk ve výši 10 %. K němu konstatoval, že obvyklý zisk dosahovaný při srovnatelných ekonomických činnostech se dlouhodobě pohybuje v intervalu od 2,23 % do 13,60 % k nákladům zajišťujícím přiměřenou návratnost použitého kapitálu vyjádřenou hodnotami ukazatelů rentability ROA, ROE a ROS. Jelikož zisk nárokovaný v kalkulaci ceny podle SFÚ nepřekračuje hodnoty zisku dosahovaného ve srovnatelných činnostech, byl vyhodnocen jako přiměřený.

[3] Proti rozhodnutí SFÚ podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[4] Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u krajského soudu, který ji shora označeným rozsudkem zamítl.

pokračování

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[6] První část argumentace stěžovatelky se týká tvrzeného nedostatku materiální stránky správního deliktu. Podle stěžovatelky musí být výsledná cena za svoz odpadu ve smyslu zákona o cenách složena z ekonomicky oprávněných nákladů a přiměřeného zisku. Každá část ceny tedy musí spadat do jedné z těchto složek, a to včetně DPH. Správní orgány podle stěžovatelky tvrdí, že DPH nepatří do ekonomicky oprávněných nákladů; proto musí spadat do složky zisku. Pokud SFÚ konstatoval, že zisk stěžovatelky je přiměřený, pak i celková finální cena musí být přiměřená a v souladu se zákonem. V uvedeném ohledu se krajský soud dopustil nesprávného zhodnocení věci, protože i přes závěr správních orgánů o přiměřenosti zisku stěžovatelky konstatoval, že konečná cena byla vyšší než zákonná. Za situace, kdy je finální cena v souladu se zákonem o cenách, nemá porušení pravidel o výpočtu ceny žádný materiální dopad (na konečné zákazníky) a je zachován smysl a účel zákona. Proto zde chybí materiální stránka správního deliktu, bez níž nejde o správní delikt a nelze uložit sankci. Žalovaný v napadeném rozhodnutí nesprávně ztotožňuje formální a materiální stránku správního deliktu.

[7] Podle stěžovatelky je v oblasti svozu odpadu dostatečně konkurenční trh, a proto je cenová regulace tohoto odvětví nadbytečná. Právě proto se již cenová regulace na svoz odpadu od 1. 1. 2017 nevztahuje. Stěžovatelka je názoru, že v daném případě musí být uplatněna zásada použití co nejpríznivějšího zákona pro pachatele, protože společnost dospěla k názoru, že zmíněná regulace již není třeba, a proto není na místě sankcionovat subjekty, jež vypočítávají cenu v rozporu se zákonem. Tuto námitku stěžovatelka nemohla uplatnit již v žalobě, protože ta byla podána v srpnu 2016.

[8] Stěžovatelka dále namítla, že správní orgány postupovaly nesprávně, pokud zpochybnilý způsob zahrnutí DPH do ceny účtované stěžovatelkou. Stěžovatelka dle svého názoru správně zahrнула DPH do ekonomicky oprávněných nákladů. Pokud je stěžovatelka povinna odvádět daň v poměru ke své ekonomické a neekonomické činnosti (při poměru 80:20 jde o daň ve výši 16,8 %), pak je tento poměr v souladu nejen s § 75 zákona o DPH, ale také se zákonem o cenách. Uvedené stěžovatelka opírá o tzv. zásadu jednotnosti právního řádu. Názor krajského soudu, že DPH nepatří do ekonomicky oprávněných nákladů při určování ceny, je v rozporu s výměrem Ministerstva financí (MF) č. 01/2013, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami. Podle stěžovatelky je správný její postup, při kterém uplatnila *poměrnou část DPH* v rámci ekonomicky oprávněných nákladů při kalkulaci ceny a současně daň ve výši 21 % na výstupu.

[9] Stěžovatelka dále nesouhlasí s názorem správních orgánů, které jí kladou za vinu, že neaktualizovala své ceny pro zákazníky v návaznosti na slevy poskytnuté společností .A.S.A. Zákon o cenách se vztahuje na proces tvorby ceny, nikoliv na její výši v průběhu smluvního vztahu, je-li sjednán na přiměřenou dobu. Správní orgány ani krajský soud nezohlednily soukromoprávní úpravu (zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Stěžovatelka neměla možnost jednostranně změnit výši ceny za plnění poskytované zákazníkům, protože by tím porušila § 1759 občanského zákoníku a bylo by to v rozporu s podstatou závazkového práva. Případné zakomponování mechanismu umožňujícího změnu ceny by bylo nepřiměřeným ujednáním ve smyslu § 1813, § 1814 písm. g) a § 1815 občanského zákoníku.

[10] Stěžovatelka rovněž namítla, že § 1792 odst. 2 občanského zákoníku, na který odkázal žalovaný v napadeném rozhodnutí, sám o sobě vylučuje možnost naplnění skutkové podstaty

správního deliktu spočívajícího v nesprávném určení ceny dle zákona o cenách. Přímo z něj totiž závazně plyne, že v případě sjednání vyšší ceny vždy platí cena nejvýše přípustná, a tedy taková, která je v souladu se zákonem o cenách. Proto je vyloučeno sankcionování subjektu stanovujícího cenu.

[11] Dále stěžovatelka nesouhlasila s názorem krajského soudu, podle něhož uplatnila argumentaci občanským zákoníkem a nemožností jednostranné změny smluvního závazku opožděně. V souladu se zásadou „soud zná právo“ měl krajský soud její argumenty přesto vzít v úvahu.

[12] Stěžovatelka namítla také nesprávné posouzení procesního pochybení SFÚ a nepřiměřenosti pokuty. V oznámení o zahájení správního řízení SFÚ uvedl, že za vytýkané porušení zákona o cenách může být uložena pokuta podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách až do výše 1 000 000 Kč, čímž podle stěžovatelky vymezil předmět řízení. Následně však uložil pokutu podle § 16 odst. 4 písm. c) zákona o cenách, podle něhož lze uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč. Tím SFÚ „překvalifikoval“ jednání stěžovatelky na závažnější, aniž jí to jakkoliv oznámil, a zkrátil ji tak na jejích právech. Podle krajského soudu a žalovaného byla tato vada napravena v odvolacím řízení; tím však byla stěžovatelka připravena o jeden stupeň správního řízení. Pokud chtěl SFÚ uložit pokutu ve výši 6 % maximální výše, měl v souladu s oznámením o zahájení řízení uložit podle § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách pokutu ve výši 60 000 Kč. Uložená pokuta ve výši 600 000 Kč je zjevně nepřiměřená.

[13] Stěžovatelka navrhla, aby NSS napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, popř. aby zrušil též napadená správní rozhodnutí.

[14] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu, který stručně zopakoval, a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

[15] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného zopakovala svá tvrzení z kasační stížnosti a setrvala na svém návrhu (petitu).

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Stěžovatelka nejprve namítla nesprávné posouzení naplnění materiální stránky správního deliktu, protože není možné učinit závěr o přiměřenosti zisku stěžovatelky a současně konstatovat porušení zákona o cenách z důvodu vyšší sjednané a požadované ceny. Stěžovatelka je názoru, že pokud je její zisk přiměřený, pak je v souladu se zákonem také finální cena a je zachován smysl a účel zákona.

[18] NSS nejprve konstatuje, že s žalobní argumentací stěžovatelky ohledně naplnění materiální stránky správního deliktu se již obsáhle vypořádal krajský soud na str. 10 až 12 napadeného rozsudku, s jehož názorem se NSS ztotožňuje a v podrobnostech na něj odkazuje. Pro úplnost NSS uvádí, že stěžovatelka zcela nesprávně směšuje posouzení jednotlivých složek kalkulované ceny, jak jej provedl SFÚ. Ten ve vztahu k *a) vstupní částce* a *b) poměrné části DPH* (viz bod [1] tohoto rozsudku) konstatoval, že v rámci nich stěžovatelka do kalkulované ceny zahrнула vyšší než ekonomicky oprávněné náklady; právě tím se dopustila správního deliktu. K samostatné třetí části kalkulované ceny, a to *c) zisku ve výši 10 %*, pak SFÚ uvedl, že se pohybuje v dlouhodobém rozmezí obvyklého zisku při srovnatelných ekonomických činnostech (tj. 2,23 až 13,60 %). SFÚ tedy zjevně hodnotil, zda obстоjí procentuální výše zisku jako

pokračování

samostatná součást kalkulace ceny (a nikoliv již to, zda stěžovatelka v důsledku počítání zisku z neoprávněných ekonomických nákladů reálně získala vyšší zisk, než jí ve skutečnosti náležel). Dílčí závěr SFÚ o přiměřenosti zisku sám o sobě v žádném případě nepotvrzuje správnost postupu stěžovatelky při tvorbě zbývajících složek kalkulované ceny. Proto je mylný také názor stěžovatelky, že v konečném důsledku byl naplněn smysl a účel zákona o cenách. Kasační námitka nesprávného posouzení naplnění materiální stránky správního deliktu není důvodná.

[19] Dále stěžovatelka namítla nesprávný postup správních orgánů, které zpochybnily zahrnutí *poměrné části DPH* do ekonomicky oprávněných nákladů.

[20] Podle § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách *se pro účely tohoto zákona za ekonomicky oprávněné náklady považují náklady pořízení odpovídajícího množství přímého materiálu, mzdové a ostatní osobní náklady, technologicky nezbytné ostatní přímé a nepřímé náklady a náklady oběhu; při posuzování ekonomicky oprávněných nákladů se vychází z dlouhodobě obvyklé úrovně těchto nákladů v obdobných ekonomických činnostech s přihlédnutím k zvláštnostem daného zboží*. Podle výměru MF č. 01/2013, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami (totožně též výměr MF č. 01/2014), části II. - seznamu zboží, u něhož se uplatňují věcně usměrňované ceny, *do ceny zboží v položkách uvedených v této části* (tj. také u sběru, přepravy, třídění a odstraňování komunálního odpadu) *lze promítnout pouze ekonomicky oprávněné náklady pořízení, zpracování a oběhu zboží doložitelné z účetnictví, přiměřený zisk, daň a případné clo podle jiných právních předpisů* (zvýraznění provedl NSS).

[21] NSS nejprve konstatuje, že stěžovatelka si protirečí, pokud v části II. kasační stížnosti dovozuje, že DPH je součástí zisku, který je přiměřený, ale následně v části III. zastává názor, že *poměrnou část DPH* správně zahrnula do ekonomicky oprávněných nákladů. Ani jeden z těchto argumentů přitom není správný, jak je blíže rozvedeno dále. Již ze samotného výměru MF, na který odkazovala sama stěžovatelka, plyne, že daň může být složkou promítnutou do konečné ceny za zboží, která stojí vedle zisku a ekonomicky oprávněných nákladů. Právě tak tomu je u DPH, jejíž *poměrnou část* si stěžovatelka nesprávně zahrnula do položky ekonomicky oprávněných nákladů.

[22] Dále NSS uvádí, že výše uvedenou námitku již vypořádali SFÚ (str. 14 a 15 prvostupňového rozhodnutí), žalovaný (str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí) a krajský soud (str. 14 a 15 napadeného rozsudku). S jejich posouzením se NSS opět ztotožňuje a v podrobnostech na ně odkazuje. NSS ve stručnosti shrnuje, že princip jednotnosti právního řádu, o který stěžovatelka opírá svou argumentaci, nijak nevyklučuje souběžné působení zákona o cenách a zákona o DPH. Uvedený princip znamená, že na srovnatelné právní instituty je třeba nahlížet stejně; nikoliv to, že pokud subjekt jedná podle určitého zákona, je jeho postup bez dalšího souladný také s jiným konkrétním právním předpisem. Skutečnost, že stěžovatelka dle svého názoru uplatňovala odpočet DPH v souladu se zákonem o DPH, zcela jistě nemůže bez dalšího založit oprávnění k tomu, aby do ekonomicky oprávněných nákladů ve smyslu § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách zahrnula *poměrnou část DPH*.

[23] SFÚ správně posoudil zahrnutí *poměrné části DPH* do ekonomicky oprávněných nákladů v rámci kalkulované ceny jako chybné, protože kupujícími byly výhradně „firmy a organizace“, tj. podnikající a právnické osoby a jednalo se o ryze ekonomickou činnost stěžovatelky. *Poměrná část DPH* nemohla figurovat mezi nákladovými položkami kalkulované ceny pro kupující, protože závazky mezi stěžovatelkou a kupujícími probíhaly ve standardním daňovém režimu DPH. V něm stěžovatelka mohla promítnout 21% sazbu DPH na vstupu i výstupu v plnohodnotné výši (viz § 75 odst. 2 zákona o DPH ve znění účinném do 30. 6. 2017, nyní odst. 3), a tedy není důvodu, aby *poměrnou částí DPH* zatížila „nákladovou složku“ ceny kalkulované kupujícím. Svým

jednáním stěžovatelka v konečném důsledku přenesla daňově nepříznivé dopady diskriminujícím způsobem na kupující. Postup stěžovatelky byl dále v rozporu se základním požadavkem na uznatelnost ekonomicky oprávněného nákladu podle zákona o cenách (a výměrů MF), a sice doložitelností z účetnictví. Náklady se totiž na příslušném účtu (či účtech), z něhož se pro účely zákona o cenách zjišťuje jejich výše, evidují bez jakéhokoliv podílu DPH. Také proto je zřejmé, že *poměrná část DPH* v daném případě nemohla být ekonomicky oprávněným nákladem dle zákona o cenách.

[24] Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že § 2 odst. 7 písm. a) zákona o cenách jasně vymezuje ekonomicky oprávněné náklady, které lze promítnout do kalkulace cen; *poměrná část DPH* kalkulovaná stěžovatelkou do této definice nespadá. NSS neshledal, že by názor cenových orgánů a krajského soudu byl v rozporu s výše citovanými výměry MF, jak namítala stěžovatelka. Kasační námitka nesprávného posouzení zahrnutí *poměrné části DPH* do kalkulované ceny není důvodná.

[25] Stěžovatelka nesouhlasila také s názorem správních orgánů, podle nichž měla aktualizovat ceny pro zákazníky v návaznosti na slevy poskytnuté společností .A.S.A. Správní orgány ani krajský soud podle stěžovatelky nezohlednily závaznou soukromoprávní úpravu.

[26] Rovněž tuto námitku již dostatečně vypořádal krajský soud (str. 15 a 16 napadeného rozsudku), s jehož názorem se NSS ztotožňuje a v podrobnostech na něj odkazuje. Lze zopakovat, že stěžovatelka se nemůže zbavit odpovědnosti za porušení norem veřejného práva poukazem na nedotknutelnost a závaznost soukromoprávního závazku. Bez ohledu na obsah soukromoprávních smluv s „firmami a organizacemi“ byla vázána kogentními ustanoveními zákona o cenách ve spojení s výměry MF, jejichž obsah byl pro ni závazný při vzniku i plnění dotčených závazků týkajících se komunálního odpadu, na něž se v rozhodné době vztahovalo věcné usměrňování cen. Bylo pouze věcí stěžovatelky, jakým způsobem bude udržovat soulad kalkulovaných cen se zákonem o cenách a výměry MF. Pokud se s nimi dostala do rozporu tím, že druhé smluvní straně kalkulovala vyšší než oprávněné ceny, musí nést za takové jednání odpovědnost. Povinnost reagovat na změny cenové regulace stěžovatelce výslovně ukládá § 7 zákona o cenách a žalovaný (pouze pro úplnost) zcela správně odkázal také na § 1792 odst. 2 občanského zákoníku, podle něhož *byla-li úplata ujednána v rozporu s právními předpisy o cenách, platí za ujednanou ta, která je podle těchto předpisů přípustná* (srov. též § 758 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, účinný do 31. 12. 2013). Ani tuto kasační námitku NSS neshledal důvodnou.

[27] Dále stěžovatelka tvrdila, že krajský soud nesprávně zhodnotil její argumentaci týkající se občanského zákoníku a nemožnosti jednostranné změny smluvního závazku jako opožděnou. Ani v tomto ohledu nelze stěžovatelce přisvědčit. Jak již bylo uvedeno, otázce jednostranné změny smluvního závazku se krajský soud podrobně věnoval na str. 15 napadeného rozsudku. Na str. 16 pak stručně konstatoval, že stěžovatelka teprve v replice argumentovala konkrétními ustanoveními § 1811 odst. 1 písm. c), § 1814 písm. g) a i) a § 1815 občanského zákoníku. Dále poznamenal, že správní orgány stěžovatelku nenutí k protiprávní jednostranné změně jejích smluvních závazků. NSS pro úplnost poznamenává, že citovaná ustanovení nedopadají na všechny soukromoprávní závazky, ale pouze na ty uzavírané se spotřebiteli, o nichž se však stěžovatelka v žalobě vůbec nezminila a ani se jich netýká správní delikt, za který byla potrestána. Vytýkaného jednání se dopustila v rámci své ekonomické činnosti, kterou nekonala ve prospěch spotřebitelů, ale „firem a organizací“. Ani tuto výtku tak NSS nepovažuje za důvodnou.

[28] Stěžovatelka rovněž namítla, že možnost naplnit skutkovou podstatu správního deliktu, z něhož byla uznána vinnou, vylučuje znění § 1792 odst. 2 občanského zákoníku. NSS konstatuje,

pokračování

že tuto námitku stěžovatelka poprvé uplatnila až v kasační stížnosti, ačkoliv jí nic nebránilo vznést ji již v řízení před krajským soudem. V žalobě stěžovatelka k citovanému ustanovení toliko uvedla, že z něj nelze dovodit možnost jednostranně měnit cenu, že se nevztahuje na proces tvorby ceny a nelze jej použít až po sjednání úplaty. Uvedená kasační námitka je tedy nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[29] Stěžovatelka uplatnila také námitku, že již není na místě ji sankcionovat, neboť cenová regulace svozu odpadů byla od 1. 1. 2017 zrušena. Soudy jsou podle ní povinny uplatnit zásadu použití co nejpříznivějšího zákona pro pachatele.

[30] K tomu NSS uvádí, že uvedená zásada se ve správním řízení neaplikuje vždy a bezvýjimečně. Pravidlo přednosti pozdější příznivější právní úpravy, obecně platné také ve věcech správního trestání (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod), se vůbec netýká případů, kdy zákonodárce či jiný regulátor „usměrňoval“ příslušné odvětví v určitém období, zatímco v pozdějším období regulaci nestanovil vůbec nebo odlišně. Regulace v určitém období totiž mohla mít svůj racionální důvod a legitimní cíl, který mohl odpadnout teprve s postupem času (například v důsledku účinné předchozí regulace či vývoje dané oblasti), což vedlo ke změně podmínek *pro futuro*. Jinými slovy samotná skutečnost, že míra regulace klesá nebo je zcela zrušena, sama o sobě neznamená, že pominul zájem na její úrovni v rozhodném období (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, čj. 1 As 208/2016-35, č. 3657/2018 Sb. NSS). Právě to je třeba zkoumat, má-li být určitý subjekt sankcionován za správní delikt spáchaný v konkrétní době.

[31] Stěžovatelka byla uznána vinnou ze spáchání správního deliktu, jehož se dopustila tím, že v roce 2013 a 2014 sjednala se svými zákazníky a požadovala po nich cenu za služby ohledně komunálního odpadu, které nebyly v souladu s podmínkami věcného usměrňování cen dle zákona o cenách. Od cenové regulace týkající se komunálního odpadu bylo upuštěno až počínaje 1. 1. 2017, protože daný segment trhu dospěl do takové fáze, že v něm již existuje na straně nabídky účinná hospodářská soutěž a obce mají po účinnosti novely zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, výrazně silnější postavení při stanovování podmínek a sjednávání cen (srov. např. <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/cenova-regulace-a-kontrola/vyvoj-cenove-regulace-v-jednotlivych-odv/komunalni-odpad-28751>). Před uvedeným datem však v rámci podnikání na poli péče o komunální odpad nepanovalo dokonale konkurenční prostředí. Naopak trh byl označován za ohrožený účinky omezení hospodářské soutěže, a právě proto byl regulován cenovými výměry MF (srov. např. rozsudky NSS ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Afs 81/2013-44, ze dne 19. 9. 2018, čj. 1 As 132/2018-37). V nyní projednávané věci je velmi podstatné také to, že § 6, § 16 odst. 1 písm. d) a odst. 4 písm. c) zákona o cenách, podle nichž byla stěžovatelka uznána vinnou a byla jí uložena pokuta, nedoznaly žádných změn.

[32] Z výše uvedeného plyne, že v daném případě nemůže být uplatněna zásada použití co nejpříznivější právní úpravy pro stěžovatelku. Není tedy namístě, aby NSS rušil napadený rozsudek krajského soudu ani napadená rozhodnutí správních orgánů s odůvodněním, že od potrestání stěžovatelky je s ohledem na uvedenou zásadu bez dalšího třeba upustit.

[33] Poslední námitku stěžovatelky, podle níž se SFÚ dopustil procesního pochybení, v jehož důsledku stanovil nepřiměřenou pokutu a stěžovatelka byla připravena o jednu instanci správního řízení, podrobně vypořádal již krajský soud na str. 13 a 14 napadeného rozsudku. NSS se s jeho názorem ztotožňuje a v podrobnostech na něj odkazuje. Krajský soud správně uvedl, že stěžovatelce bylo od samého počátku kladeno za vinu porušení § 6 odst. 1 zákona o cenách,

v důsledku čehož se měla dopustit správního deliktu podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách. Skutkové vymezení a právní kvalifikace byla totožná po celou dobu správního řízení již od oznámení o jeho zahájení. Změnila se pouze maximální možná výše pokuty za správní delikt, a to pouze z důvodu, že nebylo možné přesně určit výši nepřiměřeného majetkového prospěchu [a tedy aplikovat § 16 odst. 4 písm. b) zákona o cenách; k výkladu tohoto ustanovení srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2018, čj. 10 As 153/2018-34]. V takovém případě je třeba postupovat dle § 16 odst. 4 písm. c), nikoliv b) zákona o cenách. Pochybení SFÚ (který mohl v oznámení o zahájení řízení odkázat na obě litery) není natolik závažné, aby muselo být jeho rozhodnutí zrušeno. Z odvolání stěžovatelky je navíc zřejmé, že v době jeho podání již byla se změnou maximální výše pokuty obeznána a zvolila tomu odpovídající procesní obranu v odvolacím řízení, s níž se žalovaný obsáhle a správně vypořádal na str. 12 a 13 napadeného rozhodnutí. Jakákoliv případná reakce SFÚ v prvním stupni správního řízení by na výsledné posouzení neměla významnější vliv. NSS pro úplnost konstatuje, že jiné důvody, proč by měla být uložena pokuta nepřiměřená, stěžovatelka nevznesla. Ani námitka nesprávného posouzení procesního pochybení SFÚ a související nepřiměřenosti pokuty podle NSS není důvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[34] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v řízení o kasační stížnosti úspěch neměla a žalovanému, který měl ve věci úspěch a měl by právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady s tímto řízením nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. dubna 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu